LE POINT EN RECHERCHE

Novembre 2001 Série socio-économique 89

GUIDE D'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE RELATIVE AU LOGEMENT ABORDABLE DANS LES MUNICIPALITÉS

Introduction

Il existe, au Canada, un besoin incontestable de faciliter l'accès à des logements abordables pour la population. Toutefois, l'ancien modèle de contributions directes soutenues qui provenaient des gouvernements supérieurs et qui visaient la construction de logements sociaux n'est plus viable dans de nombreuses régions du pays. Des organismes qui s'intéressent aux besoins en matière de logements abordables se sont tournés vers un nouveau modèle de partenariat afin de répondre aux besoins de la collectivité dans ce domaine.

Bien que les administrations locales ne soient pas en mesure de compenser les pertes relatives au financement de nouveaux logements sociaux, elles apportent néanmoins au partenariat des ressources considérables susceptibles de soutenir financièrement la réalisation de logements abordables. D'abord, elles sont les mieux placées pour rallier les intervenants locaux capables de répondre aux besoins en matière de logements abordables. Ensuite, les administrations locales ont la maîtrise des politiques locales, lesquelles peuvent avoir des répercussions considérables sur l'abordabilité des logements, notamment la disponibilité des terrains, les règlements de zonage, les frais d'aménagement, les impôts fonciers, etc.

En effet, les municipalités s'occupent de plus en plus de logement abordable et cherchent à en promouvoir la création, habituellement en partenariat avec des groupes communautaires et souvent au moyen d'outils novateurs destinés à réduire le coût de l'habitation. Dans certains cas, les municipalités élaborent graduellement des stratégies en réponse à des enjeux ponctuels dès que ceux-ci se manifestent. On peut citer la ville de Vancouver en exemple : elle a mis en œuvre une stratégie « organique » en adoptant un large éventail d'initiatives visant à améliorer l'abordabilité des logements pour des groupes spécifiques durant les nombreuses années où sa population a connu une croissance soutenue

Dans d'autres cas, les municipalités ont élaboré des stratégies plus méthodiques caractérisées par l'établissement d'objectifs, la collecte de données, ainsi que la formulation de plans d'action intégrés, de plans de mise en œuvre et de suivis. Les stratégies systématiques en matière de logement abordable peuvent être classées en deux groupes : les stratégies ciblées (comme celles réalisées à Calgary, à Winnipeg et à Saskatoon) qui visent une gamme de besoins relativement restreinte et les stratégies globales (comme celles employées à New Westminster et à Coquitlam, en C.-B., et dans de nombreuses villes des É.-U.), lesquelles comprennent toute l'étendue des enjeux liés à l'abordabilité auxquels est confrontée la collectivité.

Bien qu'une stratégie globale dans ce domaine requiert plus de temps et de ressources pour son élaboration qu'une approche ciblée ou « organique », elle présente néanmoins des avantages appréciables :

- Elle fournit à la collectivité une occasion de discuter de l'habitation dans le contexte plus large du développement social et d'en arriver à un consensus (ou du moins à une décision largement soutenue) quant aux actions à entreprendre pour s'assurer que les besoins en habitation sont comblés.
- L'acceptation par le public de la stratégie et de ses buts est d'autant facilitée par le fait que cette stratégie est fondée sur une évaluation détaillée et objective des besoins en matière d'habitations abordables dans la collectivité.
- En mettant en œuvre une stratégie municipale d'habitations abordables, la collectivité peut inventorier les ressources disponibles afin de s'intéresser aux enjeux liés à l'habitation et de signaler les possibilités de partenariat dans le but de répondre aux besoins de logement.
- Une telle stratégie pourrait améliorer la santé sociale globale d'une collectivité. Les personnes qui travaillent au sein de services communautaires (police, travailleurs de la santé et travailleurs et éducateurs sociaux) reconnaissent de plus en plus

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

62511

l'existence d'un lien direct entre la qualité et la disponibilité des logements offerts dans une collectivité et le bien-être ainsi que les capacités fonctionnelles de la collectivité.
- Une approche globale visant à répondre aux besoins locaux en matière de logements abordables peut fort bien s'intégrer à d'autres objectifs stratégiques de la collectivité comme celui du développement durable.

Objectif du cahier-guide

Le cahier-guide sert d'introduction générale aux questions susceptibles d'être soulevées lorsqu'une municipalité entreprend l'élaboration d'une stratégie relative au logement abordable. Il tente également de fournir des conseils favorisant la résolution de ces difficultés et indique où trouver davantage de renseignements sur les solutions de rechange dans d'autres documents. Lors de la rédaction du cahier-guide, les auteurs se sont fondés (par l'entremise d'entrevues, de rapports écrits et de sites Web) sur les expériences de villes nord-américaines qui ont mis au point des stratégies relatives au logement abordable. Les auteurs ont aussi bénéficié d'une revue approfondie du cahier-guide par le personnel cadre de plusieurs villes canadiennes. Tout au long du cahier-guide, on met l'accent sur la marche à suivre : que faut-il faire et comment la municipalité et ses partenaires doivent-ils en assurer l'exécution? On a consacré environ les deux tiers du cahier-guide à l'élaboration d'une stratégie et l'autre tiers à sa mise en œuvre.

Chacun des principaux sujets est décrit en grand détail et expliqué à l'aide d'études de cas. Dans chaque chapitre, on trouve une « liste de facteurs déterminants de la réussite » et une liste de ressources supplémentaires, y compris des documents publiés par le gouvernement, des rapports de recherche, des sites Web et le nom d'organismes pertinents.

Étapes de l'élaboration d'une stratégie relative au logement abordable

La démarche visant à élaborer une stratégie de logement abordable variera d'une collectivité à l'autre en fonction de ses besoins en matière d'abordabilité et des ressources dont elle dispose. Il n'existe pas de formule magique qui convient à toutes les situations. Il y a, toutefois, des étapes clés que la plupart des municipalités voudront inclure dans leur stratégie.

1. Étape préparatoire et organisation administrative

La première étape consiste à établir les mécanismes administratifs et la structure de direction ainsi qu'à planifier le processus d'élaboration de la stratégie.
- Désigner un coordonnateur des stratégies qui aidera au lancement du processus d'élaboration d'une stratégie relative au logement abordable et qui fournira le soutien administratif nécessaire à mesure que la stratégie se précisera.
- Mettre sur pied un Groupe de travail de stratégie et des sous-comités pour guider tout le processus d'élaboration de la stratégie. Il s'agit d'un comité multidisciplinaire regroupant plusieurs intervenants auquel incombe la responsabilité de cerner les besoins locaux et de collaborer à la rédaction des plans d'actions et des programmes de mise en œuvre.
- Élaborer un cadre de référence, dont un énoncé préliminaire des principaux enjeux et objectifs.
- Établir l'échéancier et le budget liés à l'élaboration de la stratégie.

2. Mise en œuvre d'un processus de consultation publique

Il est primordial que l'ensemble des intervenants engagés dans les questions touchant l'habitation soient partie prenante de la stratégie relative au logement abordable, tant à titre de bénéficiaire que de partenaire futur. L'établissement d'un processus de participation du public comprend trois étapes :
- Établir la liste des participants. Les participants peuvent être tirés du grand public ou de divers groupes des secteurs public, privé ou communautaire qui ont un intérêt dans la production, la préservation ou la rénovation de logements abordables.
- Choisir les méthodes de consultation et de communication, qui comprennent les brochures, les bulletins, les journées portes ouvertes et les réunions de groupes témoins.
- Tenir une première consultation pour revoir et peaufiner les principaux objectifs et enjeux relatifs à la stratégie et susciter l'intérêt et le soutien pour le processus.

3. Évaluation des besoins relatifs au logement abordable

Afin d'être en mesure de cerner les besoins en matière de logement qui méritent qu'on les traite par l'entremise d'une stratégie relative au logement abordable, la municipalité devra être convenablement renseignée sur la situation actuelle du logement et de ses nouvelles tendances. La réalisation d'une évaluation des besoins en matière de logement abordable est un processus fondé sur la recherche qui comprend trois étapes :
- Constituer une base de données sur le marché de l'habitation et sur ses caractéristiques démographiques et socio-économiques.
- Évaluer les besoins futurs en logement et préciser toute pénurie appréhendée.
- Établir la priorité des besoins et peaufiner les principaux enjeux.

4. Établissement de plans d'action

Afin de s'acquitter des enjeux clés, c'est à cette étape que des outils particuliers pourraient être examinés et rassemblés pour créer une stratégie provisoire.

2007-00933

- Évaluer ce qui a déjà été réalisé pour aborder chaque enjeu clé, déterminer les options et choisir les outils vous permettant de donner suite à chacun des enjeux clés. La SCHL constitue une excellente source d'information puisqu'elle possède une liste complète de travaux de recherche achevés portant sur tous les aspects des logements abordables. En outre, elle élabore actuellement le « Conseiller en logement abordable », un document en ligne sur une base Web qui présente une analyse détaillée de chacun des 50 outils, comme les instruments financiers, les mesures de planification et de réglementation et les techniques de construction. On y décrit le fonctionnement de chacun des outils, ses avantages, les problèmes ou questions qui découlent de son utilisation, l'évaluation de son efficacité pour améliorer l'abordabilité ainsi que des sources de renseignements plus complets.
- Éliminer le double emploi et les incohérences des plans d'actions et transformer vos plans d'action en stratégie provisoire.
- Organiser un forum à grand renfort de publicité dans la collectivité afin d'y discuter de la stratégie provisoire et d'y recueillir des commentaires.
- La stratégie définitive accompagnée d'une estimation des ressources municipales requises pour sa mise en œuvre doivent alors être transmises au conseil municipal pour son approbation.

5. Mise en œuvre de la stratégie

La mise en œuvre constitue le deuxième jalon de toute stratégie relative au logement abordable — elle comprend son propre ensemble de règles et de problèmes en plus de ses éléments propres : calendrier, ensemble de ressources, plan de communication et cadre de direction. Voici quelques balises générales :

- Classer par ordre de priorité les étapes de mise en œuvre et établir le calendrier. La plupart des plans de mise en œuvre donnent les mesures à entreprendre et indiquent les personnes responsables, le calendrier et la date du rapport d'étape au conseil.
- On peut faciliter la mise en œuvre d'un bon nombre de mesures en les intégrant dans d'autres documents de planification stratégique comme le plan d'aménagement urbain et le budget des immobilisations.
- De nombreuses mesures requerront un financement. Il existe un certain nombre de mécanismes, notamment les fonds renouvelables, qui permettent à la municipalité de consentir des prêts à faible taux d'intérêt aux pourvoyeurs de logements abordables ainsi qu'aux locataires et aux acheteurs de maison à revenu faible ou modeste. À mesure que les prêts sont remboursés, les fonds peuvent alors être prêtés à d'autres pourvoyeurs ou ménages.

6. Constitution de partenariats

Dans la plupart des collectivités du Canada, on travaille de plus en plus en collaboration avec les organismes communautaires, le secteur du développement et les institutions financières afin de répondre à la demande croissante de logements. La mise en œuvre de la stratégie permettra de tirer parti et d'affermir ces partenariats. Exemples de partenariats :

- **Projets de démonstration** : Dans ce type de partenariat, le secteur public prend l'initiative en montrant qu'il est possible de réaliser des logements abordables sans trop de risques financiers. En 1999, la ville de Nepean a achevé un ensemble à bail viager, nommé le Meridian, au coût de 10 millions de dollars et qui comportait 66 logements pour aînés. L'ensemble a été autofinancé à l'aide d'un prêt issu du Programme de financement pour la préparation de projets de la SCHL au montant de 45 000 $ et d'un prêt assuré par la SCHL de 7,5 millions de dollars pour financer l'achat du terrain et la construction.
- **Optimisation des ressources** : Une municipalité pourra offrir des ressources et de faire des concessions afin d'inciter les autres partenaires à bonifier leur contribution. Elle peut aussi offrir des terrains ou des bâtiments gratuits ou à rabais, des baux de location à des taux préférentiels ou un soutien financier à des promoteurs, des constructeurs ou des pourvoyeurs de logements sans but lucratif indépendants. Les concessions de nature réglementaire pourraient comprendre la rationalisation du processus d'aménagement tandis que les concessions financières pourraient prendre la forme de rabais au chapitre des droits d'aménagement ou des impôts fonciers et la renonciation aux droits municipaux relatifs aux frais d'aménagement et de permis. Le programme « Let's Build » à Toronto est un exemple d'un tel partenariat.
- **Organismes d'habitation sans but lucratif communautaires** : Au fil des années, les municipalités se sont associées avec un grand nombre d'autres intervenants de l'habitation afin d'établir des sociétés d'habitation sans but lucratif au sein de la collectivité. Par exemple, le Saskatoon Housing Initiatives Partnership, société sans but lucratif appartenant à la collectivité, a rassemblé une large gamme de partenaires issues de la collectivité.
- **Investissements stratégiques** : Dans un certain nombre de cas, les municipalités interviennent en effectuant des investissements stratégiques en rénovation ou en construction dans des quartiers en déclin afin de créer un effet d'entraînement et de susciter des investissements privés encore plus importants. On peut citer en exemple la ville de Montréal et son programme de réhabilitation des bâtiments vacants ou barricadés. Ce programme, financé conjointement par la ville de Montréal, la SCHL et la Société d'habitation du Québec, est réalisé en collaboration avec un organisme local de revitalisation de quartier.

7. Contrôle et évaluation

Pour raffermir la mise en place d'une stratégie de logement abordable, il suffit de contrôler les progrès accomplis dans l'atteinte des objectifs établis par les plans d'action. C'est ainsi que la municipalité et ses partenaires pourront effectuer les modifications qui s'imposent à la stratégie et à ses mécanismes de mise en œuvre. Voici les étapes à suivre :

- Élaborer un système de contrôle et choisir les indices de mesure. Le système de contrôle montre les liens entre les objectifs et les différents enjeux clés établis dans la stratégie; les outils pour s'attaquer aux enjeux; les indices de mesure utilisés pour évaluer le taux de réussite de chacun des outils ainsi que la valeur actuelle et la valeur cible de chaque mesure.
- Recueillir les données. On peut recueillir des données sur les indices de mesure choisis à l'aide de différents moyens : rencontres avec des groupes témoins, enquêtes, rapports de plaintes, sources statistiques, etc.
- Prendre connaissance des résultats et modifier la stratégie en conséquence. Enfin, il faut publier les résultats (au moyen d'un bulletin communautaire par ex.) et, si nécessaire, réviser la stratégie ou les priorités de mise en œuvre.

Résumé

Le cahier-guide a été conçu de manière à présenter un aperçu des questions susceptibles d'être soulevées lorsqu'une municipalité élabore une stratégie relative au logement abordable. Il indique aussi comment donner suite à ces questions et explique la marche à suivre pour trouver de plus amples informations sur des pistes de solution.

Chacune des principales étapes liées à l'élaboration d'une stratégie de logement abordable est décrite en détail, étape par étape, et de brèves études de cas montrent comment les municipalités s'y prennent concrètement. Chacun des chapitres présente une « liste de facteurs déterminants de réussite », qui sont en fait les éléments clés qui autrement pourraient être oubliés ainsi qu'une liste de ressources additionnelles, dont les documents du gouvernement, les rapports de recherche, les sites Web et des organismes connexes que les intervenants pourront consulter lors de l'élaboration de chaque étape du processus.

Directeur de projet : Fanis Grammenos

Consultants de recherche : Ray Tomalty (CORPS)
Anna Hercz (AVH Consulting)
Christine Warne (Urban Aspects Consulting Ltd.)

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.cmhc-schl.gc.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.cmhc-schl.gc.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

61170